

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös Jelentése  
az AJB-1980/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A panaszbeadvány szerint a Biatorbágyon működő Ritsmann Pál Német Nemzetiségi Általános Iskola (a továbbiakban: Iskola) panaszosok ingatlanjaival szemközt lévő sportudvarát az iskolaidőn túli délutáni-esti időszakban, illetve a vakáció idején kora reggeltől a késő esti órákig folyamatosan sportolási célra használják sportegyesületi, illetve amatőr keretek között. Az aszfaltborítású pályán a labdarúgás során különösen a labdának a pálya fémrácsához csapódásával járó pontszerű, erős zajok gyakorlatilag folyamatos zavarást jelentenek, amely az utca túloldalán lakók egészséges környezethez való jogát sérti, mert a pihenésüket akadályozza meg. Álláspontjuk szerint a zavaró hatás szervezési-műszaki megoldások révén csökkenthető lenne, azonban a hatóságok a több éve tartó panaszaik ellenére nem hoznak hatékony, valamennyi fél érdekének figyelembevételén alapuló intézkedést, döntést.

A panasz alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdés alapján a biztos vizsgálatot indított. Eljárásunk során megkerestük a Közép-Dunavölgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség) az első fokú környezetvédelmi (zajvédelmi) hatóság felügyeleti szerveként vizsgálatra szóló felkéréssel, majd ennek sikertelensége miatt megismételt felkéréssel a jogutód Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályát (a továbbiakban: Kormányhivatal), továbbá a Pest Megyei Kormányhivatal Törzshivatalát az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/49/EK irányelve (2002. június 25.) a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Kntv.);
- A sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.);
- A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.).

### **A megállapított tényállás**

A beadvány, valamint a megkeresett szervek tájékoztatásában foglaltak alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg: A panasszal érintett állami alapítású általános iskola a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ (továbbiakban: KLIK) fenntartásában van, nappali rendszerű iskolai oktatást, valamint német nemzetiségi nevelés-oktatást folytat, alsó és felső tagozaton, illetve napközi otthonos ellátást és tanulószobát biztosít a diákok számára.

A feladatellátást szolgáló vagyon feletti rendelkezés és használat joga működtetőként Biatorbágy Város Önkormányzatát illeti, a köznevelési intézmény és a fenntartó ingyenes használati jogot gyakorol.

1. Egy korábbi beadványra<sup>1</sup> adott ombudsmani tájékoztatás alapján a panaszos és a zajhatással érintett ingatlanokban lakó 11 szomszédja közösen fordult panasszal Biatorbágy Város Önkormányzata jegyzőjéhez (a továbbiakban: jegyző) az Iskola házukkal szemközti sportudvarán a tanítási időn túl, az esti órákban, valamint a szorgalmi időszakot követő vakáció idején is minden nap reggeltől a késő esti órákig tartó, labdarúgásból származó folyamatos zaj zavaró hatásai miatt.<sup>2</sup> Ugyanezen beadványukban a Karinthy Frigyes utca – Meggyfa utca sarkán lévő kisiskolás játszótér és homokozó áthelyezését is kérték a lakóházaktól távolabbra, annak használatából eredő közvetlen porszennyezés miatt.

Korábban az Iskola udvara tanítási időn kívüli időszakban zárva volt, azonban a mostani panasz szerint az Iskola új, 2012. június 29-én elfogadott Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ)<sup>3</sup> az Iskola sportudvarának nyitva tartási idejére olyan szabályokat állapított meg, amely alapján a *tanítási időn kívül* sportolási célokra az érintett sportudvart „saját felelősségére” bárki igénybe veheti, használhatja, így az a köznevelési intézmény feladatellátásával össze nem függő, sportolási és szabadidős célokra is szabadon használható – a vakáció idején is.

Az SZMSZ az iskola udvar, illetve az ott elhelyezkedő sport pályák használatát, nyitvatartási rendjét a következő feltételekkel állapítja meg: *„Tanítási napokon a sportlétesítmények használata nem akadályozhatja az iskola által szervezett tanórák, egyéb foglalkozások megtartását. Nyitva tartás szorgalmi időben: 7:30-tól 20:00 óráig, szorgalmi időn kívül: 8:00-tól 21:00 óráig. A sportlétesítményeket az iskola óráközti szünetei, és szervezett foglalkozásai kivételével mindenki csak saját felelősségére használhatja!”*

Az SZMSZ e rendelkezése alapján a sportudvar a köznevelési intézménytől függetlenül általános nyitva tartással működött, annak használatát lényegében semmi nem korlátozta.

Panaszosok 2014. március 26-án a települési önkormányzat jegyzőjéhez az iskolához tartozó sportudvar köznevelési céloktól független, sport és szórakozási célokra az iskolaidőn kívüli időszakban, különösen a vakáció idején való használata miatt fordultak levélben panasszal.

Kérték a jegyzőt, hogy a sportudvar szórakozási és sportcélú használatának lehetőségét az iskolaidőn túli időszakban korlátozza, valamint javasolták az ablakaiktól 21 méterre lévő sportpálya zajterhelésének csökkentése érdekében megfelelő passzív akusztikai zajcsökkentési megoldások alkalmazását.

A jegyzői intézkedés és tájékoztatás késlekedése miatt panaszosok 2014. május 6-án kelt levelükben a KLIK tankerületi igazgatójának segítségét is kérték ügyükben. A KLIK tankerületi igazgatójának írott levelükben azt kérték, hogy a fenntartó kezdeményezze az SZMSZ az iskolai sportudvar tanítási időn kívüli nyitva tartására vonatkozó, túlságosan megengedő szabályainak módosítását, hogy a szemközti házak lakóinak egészséges környezethez és megfelelő életkörülményekhez való joga biztosítva legyen.

A jegyző a hozzá benyújtott zajpanasz alapján végül 2014. május 21-én kelt válaszában arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy az önkormányzatnak az állami fenntartású általános iskola működési rendjét, alapító okiratában, SZMSZ-ében, pedagógiai programjában foglaltakat a köznevelési intézmény működtetőjeként nincs hatásköre vizsgálni, ezért a KLIK igazgatójához fordult. A passzív akusztikai védelemmel kapcsolatos javaslatra panaszosokat a jegyző arról is tájékoztatta, hogy zajárnyékoló és zajvédő fal építését a Helyi Építési Szabályzat 6. § (1) bekezdésének előírásai nem teszik lehetővé, mert ennek alapján Biatorbágy belterületén az utcai és oldalhatáron álló kerítés magassága nem haladhatja meg a 170 cm-t, és legalább ötven százalékban áttörtnek kell lennie. A sportudvaron keletkező legnagyobb zajt a labdafogó hálónak ütköző labda becsapódása okozza.

<sup>1</sup> AJB-6461/2013.

<sup>2</sup> Közel 15 éve, az iskolaudvar használatával összefüggő, hasonló okból az utcában lakók már egyszer kérték a hatóságok segítségét, amellyel kapcsolatosan az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 6362/2000. számon jelentést adott ki.

<sup>3</sup> [https://www.oktatas.hu/hivatali\\_ugyek/kir\\_latogatoknak/kir\\_info/IKIR\\_Info\\_Publikus/Home/DownloadDocument/14430](https://www.oktatas.hu/hivatali_ugyek/kir_latogatoknak/kir_info/IKIR_Info_Publikus/Home/DownloadDocument/14430)

Ennek tompítása érdekében a fém szerkezet kötélhálóra cserélésének lehetőségét és anyagi vonzatát a hivatal megvizsgálja, s amennyiben a város költségvetéséből az önkormányzat Képviselő-testülete biztosítja a finanszírozást, a következő tanév<sup>4</sup> kezdetére elkészülhet.

A jegyző arról is tájékoztatta panaszosokat, hogy az önkormányzat öt éves tervei között szerepel a panasszal érintett iskola épületének teljes átépítése, amelynek során a sportudvar elhelyezkedése is lényegesen meg fog változni, ezért a műfüves pálya kialakítása (a passzív akusztikai zajvédelem érdekében) ezt megelőzően nem lett volna célszerű.

A KLIK tankerületi igazgatója a részére küldött panasz alapján 2014. május 20-án kelt levelében arról tájékoztatta<sup>5</sup> a panaszosokat, hogy a jegyző a zavaró hatás csökkentése érdekében zajvédő sővény kialakításáról tájékoztatta a fenntartót, az iskola igazgatójával pedig megállapodtak az SZMSZ megfelelő módosításáról.

2. Vizsgálatunk alatt a panaszos arról tájékoztatott, hogy a beadványt követően a nyári időszakban a korábbiakhoz képest tovább romlott a helyzet, ezért 40 érintett lakos aláírásával, 2014 augusztusában valamennyi önkormányzati képviselőhöz levélben fordultak, az évek óta tartó probléma megoldása érdekében, kérve az időben korlátozás nélküli, szórakozás és sport célú használat lehetőségének megszüntetését és az Iskola udvar nyitva tartásának és az udvarhasználat szabályainak megállapítását, valamint hétfőn és szorgalmi időszakon kívül, a vakáció idejére való bezárását. Kérték továbbá a homokozó áthelyezését és a sportpálya aszfaltborításának zajvédelmi szempontból megfelelőbb, műfüre, vagy gumiborításra való cseréjét.

A petíció alapján Biatorbágy Város Önkormányzat Képviselő-testülete a 2014. szeptember 18-án megtartott ülésén a Karinthy utcai iskola udvarhasználati rendjéről szóló 137/2014. (IX. 18.) határozatában előírta, hogy „Az udvar sportolásra, udvari játékokra az általánosan elfogadott magatartási normák, a kulturált viselkedés szabályainak megtartása mellett a lakosság részéről igénybe vehető: hétköznapokon szorgalmi időben (szeptember 1-től június 15-ig 17-18 óráig, hétköznapokon nyári szünetben (június 15-től augusztus 31-ig) 9-11 és 17-19 óráig, hétfőn és ünnepnapokon egész évben zárva. Az udvar használatáról tájékoztató táblák kihelyezéséről a jegyző gondoskodik. Az iskolaudvar nyitva tartásáról és zárásáról a működtető önkormányzat gondoskodik.”

A panaszos arról tájékoztatott, hogy a határozatban foglalt intézkedések végrehajtása (táblák kihelyezése, a pálya nyitása és zárása) révén a sportudvar használatával járó zajterhelés zavaró hatása számottevően csökkent.

3. A jegyző zajvédelmi hatáskörében tett eljárásának vizsgálatára szóló, 2015. február 26-án tett felkérésünket a Felügyelőség, majd a Felügyelőség válasza alapján 2015. augusztus 24-én megismételt felkérésünket a jogutód Kormányhivatal egyaránt elutasította, és mind a Felügyelőség, mind a Kormányhivatal csupán az ügyel kapcsolatos álláspontjáról küldött tájékoztatást.

A Felügyelőség hivatkozott a Kvt. 31. § (1) bekezdésére, amely szerint a környezeti zaj- és rezgésvédelem csak a mesterségesen keltett energia-kibocsátásokra terjed ki. Ezért – véleményük szerint „A szakirodalom a sporttevékenységhez kapcsolódó kiabálást, az udvari szabadterei foglalkozás során keletkező zajokat (gyerekzsivaj), a labda dübögését, a tanárok füttyülését, a vendéglátáshoz kapcsolódó ajtócsapkodást úgy tartja nyilván, mint „nem reprodukálható zajkeltéseket”, amire nem lehet mérési, vizsgálati eljárást kidolgozni, illetve betartandó határértékeket meghatározni. Nem zajvédelmi, inkább másokat zavaró viselkedésre, magatartásra visszavezethető probléma. A Felügyelőség (..) szakmai véleménye szerint az iskolai sport tevékenység részét képező zaj nem mesterségesen keltett zaj, így nem tartozik a ZajKr. hatálya alá, azaz a környezetvédelmi hatósági intézkedés megtételére a Felügyelőségnek nincs hatásköre.”<sup>6</sup>

<sup>4</sup> A jegyző panaszosok részére küldött, SZ-221/1/2014. számú levelének kelte 2014. május 21.

<sup>5</sup> 380-3/2014/KLIK/119.

<sup>6</sup> KTF: 11112-1/2015.

A jogutód Kormányhivatalnak szóló, megismételt felkérésünkre a Kormányhivatal tájékoztatójában kifejtett álláspontja szerint a jegyző panaszosok részére küldött Sz-221/1/2014. számú tájékoztató levelét nem környezetvédelmi hatósági jogkörében eljárva, hanem mint a panaszolt létesítmény működtetője adta ki.

A Kormányhivatal álláspontja szerint „Környezeti zajvédelmi szempontból a panaszolt tevékenység a 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerint a 85 Oktatás ágazatba tartozik. A 8551 Sport, szabadidős képzés TEÁOR '08-as kód kifejtése szerint „Ebbe a szakágazatba tartozik például a táborban és iskolában folyó csoportos és egyéni sportképzés. Idetartozik mind a nappali, mind a többnapos sporttábori képzés. Nem tartozik ide a felsőoktatási intézmények ilyen jellegű (iskolarendszerű) képzése. A képzés szervezett keretek között, különböző formákban történhet a megrendelő sportlétesítményében, edzőpályán, oktatási intézményben vagy egyéb módon. Az ebbe az osztályba tartozó képzés formálisan megszervezett.

Ebbe a szakágazatba tartozik: – a sporttanfolyam (baseball, kosárlabda, krikett, labdarúgás stb.) – sporttábor, sporttanfolyam, a tornatanfolyam, a lovastanfolyam, lovasiskola, az úszótanfolyam, a hivatásos sportoktatók, tanárok, edzők tevékenysége, a harcművészeti tanfolyam, a kártyajáték (pl. a bridzs) tanfolyama, a jógatanfolyam stb.”

A Kormányhivatal kifejtette azt is, hogy a ZajKr. 4. § (3) bekezdése szerinti esetekben a megyei kormányhivatal gyakorolja az első fokú hatósági jogkört. Ezért Biatorbágy Város Jegyzője környezeti zajvédelmi szempontból nem rendelkezik hatáskörrel, tehát nem is járhatott el ezen jogkörében. A jogelőd Felügyelőség véleményében foglaltakat fenntartva arról tájékoztattott a Kormányhivatal, hogy „az iskolai sport tevékenység részét képező labdadübürgés, tanárok füttyülése, udvari szabadtéri foglalkoztatás (gyerekzsivaj) nem mesterségesen keltett zaj, így nem tartozik a ZajKr. hatálya alá, azaz a környezetvédelmi hatósági intézkedés megtételére a Kormányhivatalnak nincs jogalapja.”

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Annak 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, ... vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A beadvány alapján megállapítottam, hogy a panaszos panaszjogát kimerítette és jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva, ezért a 20. § (1) bekezdése alapján a vizsgálatot indítottam.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>7</sup> Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>8</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmáni gyakorlat is az ún. *szükségesség-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>9</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>10</sup>

Az alapvető jogokkal összefüggően a szükségesség-arányosság követelményének alkotmányos szempontjait rögzíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>11</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>12</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása.

<sup>7</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>8</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>9</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>10</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>11</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>12</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>13</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmánybíróság határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>14</sup>.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől *a környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre*; ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze *nem értelmezhető akként*, hogy *az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben*.<sup>15</sup>

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>16</sup> az Alkotmánybíróság ismételt kimondta, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem és ezzel értelemszerű összefüggésben a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Mivel az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási, vagy egyéb – legyen szó igazgatási vagy gazdasági kérdéstről – szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.

<sup>13</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>14</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>15</sup> 14/1998. (V. 8.) AB határozat

<sup>16</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

### III. A vizsgálat érdemében

1. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) 1999-ben kiadott „Guidelines for Community Noise” (a továbbiakban: WHO-tanulmány) című, alapvető jelentőségű, a zajterhelésnek való kitettség egészségügyi összefüggéseit feltáró tanulmánykötete szerint „A közösségi zaj (más elnevezéssel környezeti zaj, lakossági zaj, lakóhelyi zaj) fogalmi meghatározása minden zajforrásból származó zajra kiterjed, az ipari létesítményeken belüli munkahelyi zajt kivéve. A közösségi zaj fő forrásai között vannak a közutak, vasút, légitörvény, az üzemek zajkibocsátásai, építési zaj, valamint a szomszédságból, a közvetlen lakókörnyezetből származó zajok. (..) Jellemző szomszédsági, közvetlen lakókörnyezeti zajok a vendéglátással összefüggő helyszínekből és létesítményekből (éttermek, kávézók, diszkók, stb.); az élő, vagy rögzített zenéből; sporteseményekből (beleértve a motorsportokat), játszóterekből, valamint a háziállatok zaja, mint pl. a kutyaugatás. Számos ország szabályozta a közúti, vasúti közlekedés, az építési munkálatok, valamint az ipari telepek zajkibocsátását, ezek tekintetében kibocsátási határértékeket, valamint az épületek akusztikai tulajdonságait meghatározva. Ezzel szemben csak nagyon kevés országban szabályozzák a szomszédsági, közvetlen lakókörnyezeti zajkibocsátást, vélhetően ezek definiálásának és mérésének, valamint az ellenőrzésének nehézségeire tekintettel.”<sup>17</sup>

Az Irányelv 3. cikk a) pontja szerint a *környezeti zaj* minden, emberi tevékenység révén keltett nem kívánatos vagy káros kültéri hangot jelent, ideértve a közlekedés, a közúti, vasúti és légitörvény eszközei által keltett zajt, valamint a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és ellenőrzéséről szóló, 1996. szeptember 24-i 96/61/EK tanácsi irányelv I. mellékletében meghatározott ipari tevékenységek telephelyeiből származó zajt.

Ugyan az Irányelv a „környezeti zaj” fogalmából kiemeli a legtöbb környezeti konfliktust okozó zajforrásokat: a közlekedés, a közúti, vasúti és légitörvény eszközei által keltett zajt, valamint az IPPC-Irányelv I. mellékletében foglalt ipari tevékenységek zaját, azonban a speciális tárgyi kiemelés a környezeti zaj általános fogalmán alapul.

Fontos ugyanakkor rámutatnunk arra, hogy a hazai szabályozásban a zajvédelem intézményrendszere nem szűkíthető le csupán a határértékekkel jellemezhető, objektíven mérhető zajokra, amelyekhez kapcsolódóan jogszabályi követelményekként kibocsátási határértékek vannak megállapítva. A zajvédelem intézményrendszere az Irányelvnek, illetve a WHO-tanulmánynak megfelelően a szubjektív zavaró hatás felől közelíti meg a környezeti zaj fogalmát, és általánosan előírja, hogy a zavaró zajkibocsátás csökkentését műszaki és szervezési módszerekkel kell megoldani.

A hatályos magyar zajvédelmi szabályozásban a Kvt. 31. § (1) bekezdése szerint „*A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.*” Ugyanezen szakasz (2) bekezdése rendelkezik, a zaj- és rezgésvédelem alapvető módszereiről és céljairól: „*A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani: a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését; b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását; c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.*” A ZajKr. 1. § (1) bekezdés szerint „*A rendelet hatálya - a (2) bekezdésben foglalt kivételekkel - azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak.*”

Megállapítható, hogy a Kvt. 31. § (1) bekezdésében foglalt „mesterséges” megkülönböztető szempontot a ZajKr. 1. § (1) bekezdése nem tartalmazza, hanem e szerint a zajvédelem általánosan minden zajt vagy rezgést okozó tevékenységre, létesítményre kiterjed (a ZajKr. 1. § (2) bekezdéshez tartozó tárgyi kivételekkel).

<sup>17</sup> Guidelines For Community Noise WHO, 1999 Geneva (B. Berglund, T. Lindvall, D. H. Schwela szerk.) p1. (a szerző fordítása)

A Kvt. 31. § (1) bekezdése és a ZajKr. 1. § (1) bekezdése az általános és különös viszonyát a jogszabályi hierarchiában elfoglalt helyük szerint megfordítottan szabályozza, amennyiben a törvényi szint speciális, megkülönböztető jellegzetességet rendel a hierarchia szerint alacsonyabb szintű ZajKr. 1. § (1) bekezdésben foglalt általános fogalomhoz, emiatt a Kvt. 31. § (1) bekezdése és a ZajKr. 1. § (1) bekezdése nincsen összhangban.

A ZajKr. 2. § (1) bekezdése tartalmazza a zajvédelem alapfogalmait. E bekezdés b) pontja szerint *környezeti zaj*: a levegőnek olyan mértékű és minőségű nyomásingadozása, amely a védendő környezetben észlelhető; a h) pont szerint *szabadidős zaj- vagy rezgésforrás*: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

A ZajKr. 2. § (1) bekezdés j) pontja szerint *veszélyes mértékű környezeti zaj*:

ja) olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét,

jb) olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismétlődő és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalmát zavarja.

A ZajKr. 1. § (2) bekezdése pontosan meghatározza azon zajkibocsátások körét, amelyekre a ZajKr. tárgyi hatálya nem terjed ki.<sup>18</sup>

A Felügyelőség tényállásban már ismertetett álláspontja szerint „A szakirodalom a sporttevékenységhez kapcsolódó kiabálást, az udvari szabadtéri foglalkozás során keletkező zajokat (gyerekzsivaj), a labda dübögését, a tanárok füttyülését, a vendéglátáshoz kapcsolódó ajtócsapkodást úgy tartja nyilván, mint „nem reprodukálható zajkeltéseket”, amire nem lehet mérési, vizsgálati eljárást kidolgozni, illetve betartandó határértékeket meghatározni. Nem zajvédelmi, inkább másokat zavaró viselkedésre, magatartásra visszavezethető probléma. A Felügyelőség (..) szakmai véleménye szerint az iskolai sport tevékenység részét képező zaj nem mesterségesen keltett zaj, így nem tartozik a ZajKr. hatálya alá, azaz a környezetvédelmi hatósági intézkedés megtételére a Felügyelőségnek nincs hatásköre.”

Ismételt felkérésünkre adott tájékoztatásában a Kormányhivatal a Felügyelőség álláspontját fenntartotta, és kifejtette, hogy „az iskolai sport tevékenység részét képező labdadübörgés, tanárok füttyülése, udvari szabadtéri foglalkoztatás (gyerekzsivaj) *nem mesterségesen keltett zaj*, a Kvt. 31. § (1) bekezdése alapján *nem minősül zajnak*, így nem tartozik a ZajKr. hatálya alá, azaz a környezetvédelmi hatósági intézkedés megtételére a Kormányhivatalnak nincs jogalapja.” A Felügyelőség és a Kormányhivatal álláspontjához kapcsolódóan *egyfelől* rá kell mutatnunk arra, hogy a lakossági panasz nem az iskolai sportudvarnak a köznevelés céljaival összefüggő használata során keletkező zajhatások, hanem a tanítási időn kívüli, vagyis a köznevelési célú alaprendeltetésétől független, egyéb szórakoztató, sport tevékenység céljára való, korlátozás nélküli használatával járó zajhatásokkal kapcsolatos, amelyet a Felügyelőség és a Kormányhivatal álláspontja kifejtésekor nem vett kellő súllyal figyelembe, és téves a Kormányhivatal hivatkozása a 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti, 8551 Sport, szabadidős képzés TEÁOR '08-as kód leírására, a panaszolt tevékenység ugyanis nem minősül a leírás szerinti képzésnek.

*Másfelől* arra is rá kell mutatnunk, hogy a Felügyelőség és a Kormányhivatal a Kvt. 31. § (1) bekezdésben szereplő zajfogalom „mesterségesen keltett energiakibocsátások” fogalmi elemére vonatkozó, grammatikai módszeren alapuló egyoldalú jogértelmezése, amely szerint azon „nem reprodukálható zajkeltések”, amire nem lehet mérési, vizsgálati eljárást kidolgozni, illetve betartandó határértékeket megállapítani, nem tartoznak a „mesterségesen keltett zaj” fogalmához,

<sup>18</sup> ZajKr. 1. § (2) Nem terjed ki a rendelet hatálya: a) a kizárólag közterületen megtartott, alkalmi rendezvényekre, b) a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre, c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre, d) közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre, e) az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint f) a vallási tevékenység végzésére, g) a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó rendezvényekre.



ellentétben áll a ZajKr. 2. § (1) bekezdés h) pontjában szereplő *szabadidős zaj- és rezgésforrás*, valamint a *veszélyes mértékű környezeti zaj* j) pont j b) alpontjában szereplő meghatározásával.<sup>19</sup>

A ZajKr. 2. § (1) bekezdés h) pontja a sport és szórakozás célú tevékenységeket ugyanis egyértelműen a szabadidős zaj- és rezgésforrás fogalma alá sorolja, a ZajKr. 2. § (1) bekezdés j) pont j b) alpontja pedig *kifejezetten* olyan szabadidős zajforrásból származó zajra vonatkozik, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.

A vizsgálattal érintett létesítményen folytatott tevékenységek: az iskolai sportudvar és játszótér sem oktatási, sem pedig oktatáson kívüli sport- és szórakozási célú használata nem tartozik a ZajKr. 1. § (2) bekezdése szerinti azon tárgyi körbe, amelyek vonatkozásában a ZajKr. a jogszabály tárgyi hatályát korlátozza és kizárja, illetve a ZajKr. 4. §-e ezen tevékenységekkel összefüggésben pontosan kijelöli a környezetvédelmi hatóságot is.

A Kúria 3/2014. számú közigazgatási elvi határozatában kifejtette, hogy „Nem mesterségesen keltett szabadidős tevékenység zaja is értékelhető veszélyes mértékű zajként, amely a vendéglátó üzlet nyitva tartásának korlátozásához vezethet [2005. évi CLXIV. tv. 6. § (5) bek.; 284/2007.(X.29.) Korm.r. 2. §, 10. §]”. „Nem vitás, hogy a Ktv. 31.§-a környezeti zajként a mesterségesen keltett energiakibocsátásokra vonatkozik. Viszont a Kr. a Ktv. 36.§-ában foglalt felhatalmazás keretében született, tehát nem csak a Ktv.31.§-ában rögzített zaj- és rezgésre vonatkozik, hanem szélesebb körre kiterjedő szabályokat tartalmaz. Konkrétan a környezeti elemek védelmére és a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat tartalmaz. Jól látható, hogy a Kr.10.§-a üzemi vagy szabadidős zajforrásokra vonatkozó szabályok körében – többek közt - Kr.2.§ j. ja.) pontja alá tartozó környezeti határérték megállapítását lehetővé tevő - Ktv.31.§-hoz köthető – szabályokat tartalmaz és e körben valóban a zaj és rezgésvédelmi ügyekben hatósági jogkörben eljáró kistérségi székhelye szerinti önkormányzat jegyzője jár el. Jelen esetben azonban a Kr. 2. § j), j b.) pontjáról van szó, ahol határértéket megállapítani nem lehet, és amely esetben a Kertv.<sup>20</sup> 6. § (5) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a kereskedelmi hatósági jogkörben eljáró közigazgatási hatóság jogosult eljárni. Ez az értelmezés következik a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.27.067/1997., a Kfv.II.39.255/2005., Kfv.IV.37.370/2008/4. [KGD 2002.23, KGD 2007.136] eseti döntéseiből is, ezért e jogi álláspont következik az egységes bírói gyakorlatból. Mindezt mind a veszélyes mértékű zaj fogalmával, mind az eljáró hatóság hatáskörével kapcsolatos kifogások alaptalanok.”

A vizsgálattal érintett létesítményen folytatott tevékenységek: az iskolai sportudvar és játszótér sem oktatási, sem pedig oktatáson kívüli sport- és szórakozási célú használata nem tartozik a ZajKr. 1. § (2) bekezdése szerinti azon tárgyi körbe, amelyek vonatkozásában a ZajKr. a jogszabály tárgyi hatályát korlátozza és kizárja, illetve a ZajKr. 4. §-e ezen tevékenységekkel összefüggésben pontosan kijelöli a környezetvédelmi hatóságot is.

Fentiek alapján nem megalapozott a Felügyelőség és a Kormányhivatal azon álláspontja, amely szerint az oktatással, illetve a sport, szórakoztató, szabadidős tevékenységgel összefüggő zajkibocsátásokra a ZajKr. hatálya nem terjed ki.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> A ZajKr. 2. § (1) bekezdés h) pontja a sport és szórakozás célú tevékenységeket egyértelműen a szabadidős zaj- és rezgésforrás fogalma alá sorolja a ZajKr. 2. § (1) bekezdés j) pont j b) alpontja pedig kifejezetten olyan szabadidős zajforrástól származó zajra vonatkozik, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja

<sup>20</sup> A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény

<sup>21</sup> Megjegyzendő azonban, hogy – amint azt a JNO-157/2010. számú állásfoglalás megállapította – „A zajvédelmi jog alapvető hiányossága abban jelenik meg, hogy a Zr. bár tiltja a veszélyes mértékű zaj okozását, nem biztosítja a tilalom kikényszerítésének eszközeit. Ez egyfelől a jogszabályi rendelkezések kifejezett hiányából, másfelől a jogkövetkezmények alkalmazási feltételeinek helytelen meghatározásából következik. A jogkövetkezmények rendszerét a Zr. csak az üzemi és szabadidős, valamint az építési zajforrás esetén határozza meg, előbbieket azokat a kibocsátási határértékek, utóbbi esetén a zajterhelési határértékek teljesüléséhez igazítja. (...) Ez azt eredményezi, hogy az ilyen zajforrásokkal szemben a hatóság nem tud fellépni, a veszélyes mértékű zaj okozásának megállapításán túl a tilalom érvényesítése érdekében nem tud eljárni.”

A „mesterségesen keltett energiakibocsátás” nem azt jelenti, hogy a zajforrás mesterséges (pl. gépi), hanem arra utal, hogy az étellel általánosan együttjáró, átlagos és szokásos hangokhoz és zajokhoz képest, ezektől eltérően a vizsgálattal érintett esetben például *szervezett keretek között folytatott tevékenységből* származik a zajkibocsátás. A sportpálya egyértelműen olyan hely, amely arra szolgál, hogy ott intézményes keretek között egyedileg, vagy csoportosan sportolási, szabadidős tevékenységet folytassanak, adott esetben például mások véleményének, tetszésének, vagy nem tetszésének kinyilvánítása mellett. Vagyis ezen létesítmény, illetve tevékenység zajvédelmi szempontból az étellel szükségképpen együttjáró, átlagos és szokásos hangok, illetve zajok körén túlmutat. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a „mesterségesen keltett energiakibocsátás” mint fogalmi elem a ZajKr. 1. § (1) bekezdésében foglalt fogalomhoz olyan megkülönböztető jellegzetességet kapcsol, amely lehetővé teszi azt az egyoldalúan leszűkítő jogértelmezést és félreértést, amelyet a Felügyelőség és a Kormányhivatal álláspontja képviselt.

*Megállapítható, hogy a Felügyelőség és a Kormányhivatal azon álláspontja, illetve azon alapuló joggyakorlata, amely szerint a határértékekkel nem jellemezhető, „nem reprodukálható zajkeltések” nem a Kvt. 31. § (1) bekezdés szerinti zajfogalom körébe tartozó „mesterségesen keltett” zajkibocsátásoknak minősülnek, ellenétes a zajvédelem részletes szabályait tartalmazó ZajKr. rendelkezéseivel és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszútságot okozott. Egyidejűleg megállapítottuk azt is, hogy a Kvt. 31. § (1) bekezdése és a ZajKr. 1. § (1) bekezdése közötti összhang hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszútságot okoz.*

2. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa vizsgálata során vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét. A Felügyelőséget és a Kormányhivatalt a jegyző – panasz alapján, hivatalból megindítandó – zajvédelmi hatósági eljárásának vizsgálatára kértük fel, azonban a Felügyelőség és a Kormányhivatal a vizsgálat lefolytatását fenti álláspontjában kifejtett indokolással visszautasította. Az Ajbt. 25. § (1) szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik. *Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség és a Kormányhivatal felkérését visszautasító álláspontjában kifejtett indokok nem megalapozottak és ellentétesek a jogszabályi rendelkezésekkel, megállapítottuk, hogy a Felügyelőség, illetve jogutódaként a Kormányhivatal nem tett eleget az Ajbt. 25. § (1) bekezdése szerinti együttműködési kötelezettségének.*

3. Az iskolai sportudvar köznevelési célú használatával és egyéb, sport és szórakozási célú tevékenységekre való hasznosításával kapcsolatosan az alábbiakat szükséges rögzítenünk.

A Möt. 13. § (1) bekezdése alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 4. az egészséges életmód segítését célzó szolgáltatások; 15. sport, ifjúsági ügyek. Ahogyan az AJB-669/2016. számú jelentésben már megállapítottuk, a testi és lelki egészséghez való alapvető jog biztosítására az Alaptörvény egyszerre több eszközt is megjelöl, ezek közül a panasz szempontjából kiemelendő a sportolás és a rendszeres testedzés támogatása, valamint a környezet védelmének biztosítása. Az egészséges környezethez való jog első megközelítésben nyilván az ember egészségét jelenti és mint ilyen a minimalista értelmezést. A zavartalan környezethez való jog szintén tágabb az egészség szűk, fizikális fogalmánál, de még marad az emberi szempontoknál, sőt az emberi egészségénél, de egy az eddigieknél szélesebb horizonton. Az ember mentális egészsége a központi kérdés, amelynek fenntartásához szorosan hozzákapcsolódik egyebek között a nyugalmi ciklusok időközönkénti beiktatása. Ha e nyugalmi ciklusok, regenerálódási, rekreációs időszakok rövidülnek vagy kiesnek, a mentális egészség veszélyeztetése mellett a fizikális egészség is károsodik – például a tartós zaj szervi elváltozásokat is okoz –, sőt a társadalmi hatékonyság is csökken.

Emlékeztethetünk e téren az Emberi Jogi Bíróság gyakorlatára, a Moreno Gomez ügyre (App. 4143/02). Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem csupán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem e terület csendes élvezetében. A bíróság a hivatkozott ügyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 8. cikkének (magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog) megsértését állapította meg. Az önkormányzat sporttal kapcsolatos feladatai között rögzíti a Stv. 55. § (1) bekezdése, hogy a települési önkormányzat – figyelemmel a sport hosszú távú fejlesztési koncepciójára a) meghatározza a helyi sportfejlesztési koncepciót, és gondoskodik annak megvalósításáról, b) az a) pontban foglalt célkitűzéseivel összhangban együttműködik a helyi sportszervezetekkel, sportszövetségekkel, c) fenntartja és működteti a tulajdonát képező sportlétesítményeket, d) megteremti az önkormányzati iskolai testnevelés és sporttevékenység gyakorlásának feltételeit. A (2) bekezdés szerint a települési önkormányzat az (1) bekezdésben foglaltakon kívül – a köznevelésről szóló törvényben meghatározottak szerint – biztosítja az önkormányzati iskolai sportkörök működéséhez, vagy az ezek feladatait ellátó diáksport-egyesületek feladatainak zavartalan ellátásához szükséges feltételeket.

A Kntv. 21. § (1) bekezdése szerint a köznevelési intézmény e törvényben meghatározott köznevelési feladatok ellátására létesített intézmény. A köznevelési intézmény jogi személy, amely – a tankerületi központ, valamint az állami felsőoktatási intézmény által fenntartott intézmény kivételével – a fenntartójától elkülönült, önálló költségvetéssel rendelkezik. A köznevelési intézmény a nyilvántartásba való bejegyzéssel, a bejegyzés napján jön létre. A Kntv. vizsgált időszakban, 2016. december 31-ig hatályos 74. § (4) bekezdése szerint a 3000 főt meghaladó lakosságszámú települési önkormányzat gondoskodik – a szakképző iskola kivételével – az illetékességi területén lévő összes, saját tulajdonában álló, az állami intézményfenntartó központ által fenntartott köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyon működtetéséről. A működtetés keretében a települési önkormányzat – a 76. § (3) bekezdésében foglaltak kivételével – saját forrásai terhére biztosítja a köznevelési feladat ellátásához szükséges tárgyi feltételeket, továbbá az ingó és ingatlan vagyon működtetésével összefüggő személyi feltételeket. A települési önkormányzat e kötelezettségének teljesítése alól – az ahhoz szükséges gazdasági és jövedelemtermelő képesség hiánya esetén – felmentést kérhet, továbbá egyes területszervezéssel és a lakosságszám változásával összefüggő rendkívüli esetben mentesül.

A Kormányhivatal tényállásban rögzített tájékoztatása szerint a panasszal érintett állami alapítású általános iskola a KLIK fenntartásában van. A feladatellátást szolgáló vagyon feletti rendelkezés és használat joga működtetőként Biatorbágy Város Önkormányzatát illeti, a köznevelési intézmény és a fenntartó ingyenes használati jogot gyakorol. A köznevelési intézmény, általános iskola sportudvarának és játszóterének a köznevelési céltól független sportolási, szórakozási célú hasznosításával, az ingatlan esetleges ilyen célú bérbeadásával kapcsolatosan a Kntv. vizsgált időszakban hatályos 76. § (6) bekezdése úgy rendelkezett, hogy „Az állami intézményfenntartó központ, valamint a szakképzési centrum fenntartója ingyenes vagyongazdálkodási vagy ingyenes használati jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe csak abban az esetben adhatja, ha a köznevelési intézményt működteti, és a bérbeadás a köznevelési feladat ellátását nem veszélyezteti. A bérbeadás az érintett köznevelési intézményben folyó köznevelési feladatellátást akkor nem veszélyezteti, ha nem gátolja a pedagógiai programban, az SZMSZ-ben vagy a házirendben meghatározott feladatok végrehajtását.” A Kntv. 2017. január 1-jétől hatályos 74. § (4) bekezdése szerint „A tankerületi központ által fenntartott köznevelési intézmény és a szakképzési centrum feladatainak ellátását szolgáló, települési önkormányzati tulajdonú ingatlan és ingó vagyonra vonatkozóan a tankerületi központot és a szakképzési centrumot ingyenes vagyongazdálkodási jog illeti meg mindaddig, amíg a köznevelési közfeladat a tankerületi központ vagy a szakképzési centrum részéről történő ellátása az adott ingatlanban meg nem szűnik. A tankerületi központ, valamint a szakképzési centrum ingyenes vagyongazdálkodási jogának fennállása alatt a köznevelési intézmény

feladatainak ellátását szolgáló ingatlan és ingó vagyont a települési önkormányzat nem idegenítheti el, nem terhelheti meg, bérbe nem adhatja.

A tankerületi központ által a köznevelési intézmény feladatainak ellátását szolgáló ingatlanvagyon bérbeadásához szükség van az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére.” Vagyis korábban a köznevelési intézményt működtető települési önkormányzatnak lehetősége volt arra, hogy a feladat ellátását szolgáló ingó és ingatlan vagyont bérbeadja, ha a bérbeadás a köznevelési feladatellátást, a köznevelési intézmény pedagógiai programjában, SZMSZ-ében és a házirendben meghatározott feladatok ellátását nem gátolja. A Kntv. 2017. január 1-jétől hatályos módosításával azonban a bérbeadás jogát a települési önkormányzat az érintett köznevelési intézmény vezetőjének előzetes véleményére figyelemmel gyakorolhatja. Fentiek alapján a tulajdonos települési önkormányzatnak a köznevelési intézmény működtetőjeként Mötv.-ben foglalt közfeladatai ellátására lehetősége van az általános iskola sportudvarának és játszóterének köznevelési céltól független, szabadidős, sport és szórakozási célú hasznosítására, azonban ez sem a köznevelési intézmény feladatellátását nem sértheti, sem pedig nem járhat a létesítmény hatásterületén élő szomszédok egészséges környezethez való jogának korlátozásával, szükségtelen zavarásával. A települési önkormányzatnak tehát a hasznosítás feltételeit olyan módon kell megállapítania, hogy az mind a közfeladat ellátása, mind pedig a szabadidős, sport célú tevékenységgel kapcsolatos zavaró zajhatások szempontjából optimális legyen, és sem a közfeladat ellátásához fűződő közérdeket, sem pedig a környékben élő lakosság egészséges környezethez való jogát ne korlátozza aránytalanul.

A Kntv. 25. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a köznevelési intézmény működésére, belső és külső kapcsolataira vonatkozó rendelkezéseket a szervezeti és működési szabályzat (a továbbiakban: SZMSZ) határozza meg. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a köznevelési intézmény SZMSZ-ét, a nevelési-oktatási intézmény házirendjét nevelési-oktatási intézményben a nevelőtestület, más köznevelési intézményben a szakalkalmazotti értekezlet az óvodaszék, iskolaszék, kollégiumi szék, továbbá az iskolai vagy a kollégiumi diákönkormányzat véleményének kikérésével fogadja el. Az SZMSZ és a házirend azon rendelkezéseinek érvénybelépéséhez, amelyekből a fenntartóra többletkötelezettség hárul, a fenntartó egyetértése szükséges. Az SZMSZ és a házirend nyilvános. A fentiek alapján az SZMSZ iskolai sportudvar nyitva tartására vonatkozó rendelkezései a sportudvar egyéb célú hasznosítása/bérbeadása tekintetében nem akadályozzák azt, hogy a köznevelési intézmény működtetőjeként az önkormányzat tulajdonosként olyan intézkedéseket tegyen, amelyek a sportudvar köznevelési céltól független használatának további feltételeit állapítják meg, illetve amelyek az ingatlan használatával összefüggő szükségtelen zavaró hatást kizárják, korlátozzák.

A képviselőtestület – egyfelől tulajdonosként a zajvédelem szervezési eszközökkel való biztosítása érdekében, a feladatai ellátását szolgáló köztulajdonhoz kapcsolódó társadalmi felelőssége alapján, másfelől a helyi közakarat, a közfeladatainak ellátásához kapcsolódó közérdek és a különös méltánylást érdemlő magánérdek összhangjának megteremtése és biztosítása érdekében – vizsgálatunk ideje alatt elfogadta a tényállásban is már ismertettet, a Karinthy utcai iskola udvarhasználati rendjéről szóló 137/2014. (IX. 18.) határozatot, amelyben előírta, hogy „Az udvar sportolásra, udvari játékokra az általánosan elfogadott magatartási normák, a kulturált viselkedés szabályainak megtartása mellett a lakosság részéről igénybe vehető: hétköznapi szorgalmi időben (IX. 1-jétől VI. 15-ig 17-18 óráig, hétköznapi nyári szünetben (VI.15.-VIII.31.) 9-11 és 17-19 óráig, hétvégén és ünnepnapokon egész évben zárva. Az udvar használatáról tájékoztató táblák kihelyezéséről a jegyző gondoskodik. Az iskolaudvar nyitva tartásáról és zárásáról a működtető önkormányzat gondoskodik.”. *Az iskolai sportudvar nem köznevelési célú, egyéb sport és szórakozási tevékenységre való használata feltételeinek meghatározásával és végrehajtásával az önkormányzat Képviselő-testülete vizsgálatunk ideje alatt a panasz alapján felmerülő, az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszaállítás gyanújának okait megszüntette, így arányosan biztosította a köznevelési intézmények működtetésével, valamint a sportolással kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátása mellett a panaszosok egészséges környezethez való alapvető jogának érvényesülését.*

## **Intézkedés**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 31. § (1) bekezdése és a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (ZajKr.) 1. § (1) bekezdése közötti összhang hiányából adódó visszásság megfelelő jogalkotás előkészítésével való megszüntetéséről. A biztos javasolja annak megfontolását, hogy a ZajKr. 1. § (1) bekezdésének módosítása révén, vagy pedig a Kvt. 31. § (1) bekezdésének módosításával, a megkülönböztető jellemzőre vonatkozó fogalmi elem hatályon kívül helyezésével lehetséges inkább a megállapított visszásság hatékony orvoslása.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalának vezetőjét, hogy biztosítsa a zajvédelmi hatósági eljárások jelentésünkben megállapítottak szerinti egységes szempontokon alapuló folytatását a jövőben, a jogszabályi rendelkezések maradéktalan érvényesítésével.

Budapest, 2017. május

Bándi Gyula sk.

Székely László sk.